Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015

Nr. 24 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2015

Hierbij bied ik u mede namens de Staatssecretaris van Financiën op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) aan. Dit rapport geeft een overzicht van alle specifieke uitkeringen die het Rijk verstrekt aan medeoverheden, te weten gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (WGR). Specifieke uitkeringen zijn zowel beleidsmatig als financieel geoormerkt door de Minister wie het aangaat. Specifieke uitkeringen staan op de departementale begroting. Financiële verantwoording vindt verticaal, van de ontvangende overheid aan het verstrekkende ministerie, plaats.

Daarnaast bied ik u mijn bevindingen en voorstellen aan op basis van de Onderhoudsagenda Specifieke en Decentralisatie-uitkeringen. Ik verwijs naar mijn toezegging hierover in de Voortgangsrapportage SiSa die ik uw Kamer op 10 december 2014 heb toegestuurd (Kamerstuk 34 000 B, nr. 17). In het kader van deze Onderhoudsagenda zijn vijf uitkeringstypen geanalyseerd, te weten: de specifieke uitkering, de «projectuitkering», de decentralisatie-uitkering, de integratie-uitkering en de verzameluitkering.

Tot 2008 verstrekte het Rijk naast de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds hoofdzakelijk geld aan decentrale overheden via het instrument specifieke uitkering. Met het introduceren van de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering in 2008 en de verzameluitkering in 2010 is een uitgebreid stelsel ontstaan van typen uitkeringen voor het verstrekken van geld aan decentrale overheden door het Rijk. Het doel van deze nieuwe uitkeringstypen binnen het stelsel was om de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden te vergroten en de verantwoordingslasten te verminderen.

kst-34000-B-24
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de nieuw geïntroduceerde uitkeringstypen hebben mij aanleiding gegeven het huidige stelsel te evalueren om te bezien in hoeverre de gewenste doelstellingen zijn gehaald en in hoeverre bijsturing nodig is. Opmerkingen van de Algemene Rekenkamer[1] en de Raad van State bevestigden mijn indruk dat het stelsel moest worden geëvalueerd. Het huidige uitkeringenstelsel tussen Rijk en decentrale overheden wordt als te ingewikkeld beoordeeld en verschillende uitkeringstypen lijken teveel op elkaar. Zo is de decentralisatie-uitkering als type wel omschreven als een «quasispecifieke uitkering».[2]

Geld dat in het gemeente- en provinciefonds is opgenomen, is vrij besteedbaar. Gelet op de autonome positie van de decentrale overheden staan de verschillende typen uitkeringen in een voorkeursvolgorde als het gaat om de keuze voor een type. Die voorkeursvolgorde vloeit voort uit de positie die deze overheden in ons staatsrechtelijk bestel innemen, waarbij hen een zo groot mogelijke vrijheid bij het uitvoeren van hun taken toekomt. De algemene uitkering is de preferente uitkering. Via deze uitkering worden middelen toegekend volgens een objectief verdeelmodel. De volgende optie binnen de voorkeursvolgorde is de integratie- of decentralisatie-uitkering. Dit type uitkering is een extra financiële bijdrage aan specifieke gemeenten en provincies voor specifiek beleid. Om beleidsmatige redenen kan dit geld nog niet via de maatstaven van de algemene uitkering worden verdeeld. Als ook een decentralisatie-uitkering niet mogelijk blijkt, dan valt de keuze uiteindelijk op een specifieke uitkering. De specifieke uitkering wordt verstrekt als decentrale overheden de gelden daadwerkelijk dienen te besteden aan een door een Minister geformuleerd beleidsdoel. Kleine specifieke uitkeringen konden tot voor kort als verzameluitkering worden uitgekeerd, maar dit type uitkering is inmiddels gestopt. Verderop in deze notitie kom ik hierop terug.
Strikt genomen gaat aan de voorkeursvolgorde nog de vraag vooraf in hoeverre bekostiging mogelijk is via de eigen middelen van de medeoverheden. Deze mogelijkheid wordt reëler bij een eventuele uitbreiding van het lokale belastinggebied.

Bij de vormgeving van het uitkeringenstelsel geldt dat het de beleids- en bestedingsvrijheid van de medeoverheden zoveel mogelijk moet bevorderen. Mijn beleidsdoelstelling is daarbij tweeledig. Enerzijds is het mijn ambitie om te komen tot een robuust en overzichtelijk stelsel met voldoende, maar niet teveel typen uitkeringen. Anderzijds moet elk van deze typen een duidelijk, eigen karakter hebben en goed kunnen functioneren in en aansluiten bij de beleidspraktijk. Op basis van deze uitgangspunten kom ik – naast de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds – uit op twee typen uitkeringen, te weten de decentralisatie-uitkering en de specifieke uitkering. De andere typen kunnen vervallen.

In het eerste hoofdstuk zet ik de resultaten van de analyses uiteen, die hebben geleid tot het voornemen om het uitkeringenstelsel te vereenvoudigen tot drie duidelijke typen met een eigen karakter: de algemene uitkering, de decentralisatie-uitkering en de specifieke uitkering. Daarbij som ik de criteria op die uitgangspunt zijn bij de beoordeling van nieuwe geldstromen. Dit overzicht met beoordelingscriteria is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd[3].

---

[1] «Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen, geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid»; 2009

[2] Zie bijvoorbeeld het rapport «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen», Raad van State (juni 2009)

[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In het tweede hoofdstuk bespreek ik het overzicht van alle actuele specifieke uitkeringen en bijbehorende bedragen, dat als bijlage 2 bij dit rapport is gevoegd[4]. Voor een overzicht met de decentralisatie-uitkeringen verwijs ik u graag naar de septembercirculaires Gemeentefonds[5] en Provinciefonds[6].

1 Onderhoudsagenda specifieke en decentralisatie-uitkeringen

Bij alle geanalyseerde uitkeringstypen is in meer of mindere mate sprake van een vorm van rijksinvloed, financieel en/of beleidsmatig. Tijdens het analyseproces is voor alle typen in kaart gebracht hoe deze betrokkenheid van het Rijk eruitziet en wat de aanleiding daarvoor is. In de geest van de voorkeursvolgorde is het streven om de rijksinvloed zo klein mogelijk te houden, met zoveel mogelijk beleidsvrijheid voor decentrale overheden en zo min mogelijk verticale verantwoordingslasten. Ik som hieronder globaal de conclusies op die de analyses in het kader van de Onderhoudsagenda hebben opgeleverd. De bevindingen worden per type uitkering weergegeven.

1.1 Conclusies per uitkeringstype

Specifieke uitkering

Specifieke uitkeringen zijn uitkeringen waarbij sprake is van verticale financiële en beleidsmatige verantwoording, omdat deze onder voorwaarden door het Rijk worden verstrekt.
Met inachtneming van de voorkeursvolgorde voor de verstrekking van gelden is een specifieke uitkering zoals gezegd de laatste optie. Alleen in uitzonderingsgevallen is een specifieke uitkering in principe aan de orde. Dat betreft de volgende situaties:

1. Beleidsonzekerheid: als de uitvoering door medeoverheden van door het Rijk geïnitieerd beleid onzeker is, zoals bij experimenteel beleid, of wanneer met onduidelijke volumeontwikkelingen rekening moet worden gehouden, of als een decentralisatie-uitkering niet heeft geleid tot het gewenste beleidsresultaat, dan is financiële sturing van het Rijk aan de orde en wordt gekozen voor een specifieke uitkering;
2. Zeer sporadisch beleid: als een uitkering slechts sporadisch wordt uitgekeerd, is een structurele verdeling via het algemeen fonds niet mogelijk. Als ook een decentralisatie-uitkering niet mogelijk blijkt te zijn, wordt gekozen voor een specifieke uitkering;
3. Europees geld: Europese geldstromen die via het Rijk worden verdeeld over specifieke overheden, kennen eigen verantwoordingsvereisten en sturing vanuit Europa. In die situaties kan worden gekozen voor een specifieke uitkering.

Het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen jaren aanzienlijk verminderd, waarmee uitvoering is gegeven aan het beleid om uitkeringen van dit type te saneren. Daarmee is de beleidsvrije ruimte voor medeoverheden toegenomen en zijn de verantwoordingslasten verminderd. Tegelijk constateer ik dat er nog ruimte is voor verdere vermindering van het aantal. De analyses hebben uitgewezen dat enkele van de overgebleven specifieke uitkeringen nader kunnen worden geëvalueerd, met als doel deze over te hevelen naar decentralisatie-

---

[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

[5] http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/circulaires/2014/09/16/septembercirculaire-gemeentefonds-2014/septembercirculaire-gemeentefonds-2014-def.pdf

[6] http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/05/13/aanbiedingsbrief-bij-onderhoudsrapport-specifieke-uitkeringen-osu-2014/aanbiedingsbrief-bij-onderhoudsrapport-specifieke-uitkeringen-osu-2014.pdf

uitkeringen. Verder zijn er een kleine twintig specifieke uitkeringen waarvan bekend is dat deze in de komende drie jaar zullen aflopen om beleidsmatige redenen.

De overige specifieke uitkeringen voldoen aan de uitzonderingscriteria zoals hierboven aangegeven. Wanneer de keuze valt op een specifieke uitkering, is het van belang dat de financiële verantwoordingsinformatie zo bruikbaar mogelijk en zo beperkt mogelijk is. Concreet betekent dit dat financiële verantwoording alleen informatie moet opleveren over de daadwerkelijke bestedingen (zo algemeen mogelijk), de rente- en andere baten, de omvang van een eventuele bestede cofinanciering en, indien aan de orde, reserveringen. Deze informatie wordt opgevraagd via het in 2006 geïntroduceerde systeem «SiSa[7]», waarbij een doelstelling is om de verantwoordingslasten zo gering mogelijk te houden. In dit systeem horen dus geen beleidsindicatoren te worden opgevraagd en al zeker geen informatie die reeds bekend is of kan zijn bij het betreffende departement. Elke specifieke uitkering zal tenminste elke vijf jaar worden geëvalueerd.

Een bijzondere variant van de specifieke uitkering die niet als zodanig wordt onderscheiden in de Financiële-verhoudingswet, betreft het type uitkering dat in de praktijk «projectuitkering» is gaan heten. Dit zijn specifieke uitkeringen die meestal aan slechts één of enkele ontvangers worden verstrekt voor de duur van een specifiek infrastructureel project. Het is gebleken dat de beleidscontext waarbinnen dergelijke uitkeringen worden verstrekt, dusdanig specifiek is dat de gangbare, gestandaardiseerde verantwoordingssystematiek SiSa die gehanteerd wordt voor specifieke uitkeringen, lastig kan worden toegepast. Deze projectuitkeringen zal ik dan ook uit de reguliere verantwoordingssystematiek SiSa halen, zodat er meer maatwerk ontstaat bij de verantwoording ervan.

Verzameluitkering

De verzameluitkering is een bijzondere variant van de specifieke uitkering en bundelt relatief kleine bedragen tot € 10 miljoen samen in één specifieke uitkering per departement. De verzameluitkering wordt verstrekt voor specifieke beleidsdoelen binnen een departement, maar mag ruimer worden besteed, namelijk aan alle beleidsdoelen van het betreffende departement. Ten tijde van de instelling ervan was de verzameluitkering bedoeld om de verantwoordingslasten voor overheden te verlagen en het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Gebleken is dat gemeenten zich adequaat kunnen verantwoorden en daarom is het opvragen van verantwoordingsinformatie niet meer opportuun. Ik constateer daarmee dat de verzameluitkering een functie heeft gehad bij het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen en het verlagen van de verantwoordingslasten. Een logische volgende stap is om dit type uitkering op te heffen en om te zetten in decentralisatie-uitkeringen. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd.

Decentralisatie-uitkering

De decentralisatie-uitkering is een uitkering van het Rijk aan een of meer gemeenten of provincies met enerzijds een specifiek doel die anderzijds

---

[7] SiSa (Single information, Single audit) betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed. Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording inleveren. Nu kan dit in één bijlage bij de jaarrekening van de medeoverheid.

aan deze gemeenten of provincies verstrekt wordt via het gemeente- of provinciefonds en dus bestedingsvrij is.
Dit hybride karakter maakt in bepaalde omstandigheden een aanpak mogelijk, waarbij een Minister wenselijk beleid kan realiseren in overleg met medeoverheden, zonder die medeoverheden te belasten met financiële verantwoordingslasten. Er is dus geen financiële sturing door het Rijk mogelijk bij een decentralisatie-uitkering. Maar het is wel mogelijk om over het beleid afspraken te maken. In de beleidspraktijk blijkt dat bij decentralisatie-uitkeringen sprake is van regelmatig overleg tussen Rijk en decentrale overheden, beide vanuit een eigen verantwoordelijkheid.

Voor dit type uitkering geldt dus dat er wel sprake kan zijn van beleidsafstemming, maar niet van directe financiële sturing door het Rijk. Voor wat betreft deze beleidsafstemming is een bescheiden opstelling van het Rijk gepast, aangezien de decentralisatie-uitkering onderdeel is van het gemeente- of provinciefonds. Beleidsafstemming dient zo beperkt mogelijk te zijn, bijvoorbeeld door te putten uit «horizontale» beleidsinformatie die reeds aanwezig is. Ook zal de duur van een decentralisatie-uitkering bij wet tot in principe maximaal 5 jaar worden beperkt. Na deze periode volgt overheveling naar de algemene uitkering, tenzij er gegronde redenen bestaan om dat nog niet te doen.

Integratie-uitkering

Een integratie-uitkering is een decentralisatie-uitkering, met dien verstande dat deze na verloop van een van tevoren vastgestelde tijd wordt geïntegreerd in de algemene uitkering uit het gemeentefonds of het provinciefonds. De recent ingestelde uitkering via het gemeentefonds voor de decentralisaties in het sociale domein is hiervan een voorbeeld. De overgangsperiode van drie jaar is vooral bedoeld om de weg te effenen voor een reguliere verdeling via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Door de hierboven genoemde overgangsperiode tot maximaal vijf jaar bij een decentralisatie-uitkering te hanteren, kan de term «integratie-uitkering» als zodanig verdwijnen. Bestaande integratie-uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd.

Algemene uitkering

De algemene uitkering is de primaire bekostigingswijze. Dit type is niet meegenomen in de analyse. De algemene uitkering komt tot stand op basis van een objectieve verdeling aan de hand van maatstaven op basis van de Financiële-verhoudingswet, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen gemeenten en provincies. Als de verdeelmaatstaven van een specifieke geldstroom aansluiten bij de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering, wordt er in principe gekozen voor een algemene uitkering. Voor de algemene uitkering geldt dat er geen sprake is van specifieke invloed van het Rijk, noch in beleidsmatige, noch in financiële zin.

1.2 Voorkeursvolgorde

Met het verder verminderen van het aantal specifieke uitkeringen, het afschaffen van de verzameluitkering en de integratie-uitkering en met het beter positioneren en karakteriseren van de decentralisatie-uitkering heb ik in kaart gebracht hoe het stelsel verder wordt verbeterd. Samen met de algemene uitkering als onderdeel van het gemeente- of provinciefonds blijven er drie uitkeringstypen over met ieder een duidelijk karakter en eigen vormen van rijksinvloed:

Uitkeringstype	Type rijksinvloed
Algemene uitkering	Geen
Decentralisatie-uitkering	Alleen beleidsafstemming en uitsluitend als hier afspraken over zijn gemaakt
Specifieke uitkering	Beleidsmatig en financieel

De voorkeursvolgorde blijft van kracht. De algemene uitkering is het eerst aangewezen instrument, gevolgd door de decentralisatie-uitkering en bij uitzondering de specifieke uitkering.

1.3 Een toekomstbestendig stelsel

Met de genoemde wijzigingen ontstaat een robuust stelsel met drie heldere, van elkaar te onderscheiden typen uitkeringen: algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en specifieke uitkering. Bovendien sluiten deze drie typen op elkaar aan, waardoor vanuit de gedachte van de voorkeursvolgorde ook actief een blijvende inspanning gedaan kan worden om specifieke uitkeringen over te hevelen naar decentralisatie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen naar de algemene uitkering.

Mijn beleidsvoornemens zullen consequenties hebben voor de Financiële-verhoudingswet. Ik zal u te zijner tijd, na het doorlopen van de gangbare consultatieprocedure, het voorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet doen toekomen.

2 Overzicht met specifieke uitkeringen

Het overzicht met cijfers van specifieke uitkeringen, zoals opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport, geeft een weergave van de bedragen die de departementen in 2014 hebben verstrekt. Dit betreft de uitkeringen die te omschrijven zijn als actuele specifieke uitkeringen, uitkeringen die daadwerkelijk zijn verstrekt in 2014. Daarnaast bestaan er enkele administratieve uitkeringen, waaronder de regelingen worden verstaan die niet meer worden verstrekt, maar nog wel financieel moeten worden verantwoord aan het Rijk.

In dit rapport kijk ik terug naar het vorige jaar en in de begroting van mijn ministerie die op Prinsjesdag zal verschijnen, zal ik vooruitkijken naar de cijfers voor het volgende jaar. Het is mijn voornemen dit jaarlijks te doen, zodat de trend in het aantal specifieke uitkeringen en hun omvang nauwkeurig geduid kan worden, respectievelijk op basis van beschikte en begrote cijfers.

Het volgende overzicht laat zien dat het beleid om te komen tot minder specifieke uitkeringen de afgelopen jaren effect heeft gesorteerd. Ook de financiële omvang is in vijf jaar veel kleiner geworden, zij het dat de sociale uitkeringen de laatste twee jaar zijn gestegen. De financiële omvang zal vanaf 2015 verder dalen door de decentralisaties in het sociale domein. Ook het aantal specifieke uitkeringen zal naar verwachting in de komende jaren verder dalen.

Jaar	Aantal specifieke uitkeringen	Financiële omvang (x € mln.)
2009	109	€ 15.269
2010	88	€ 14.526
2011	75	€ 13.383
2012	55	€ 12.324
2013	45	€ 12.649
2014	**34**	**€ 12.860**

Uit de lijst blijkt dat de meeste departementen hooguit slechts enkele specifieke uitkeringen verstrekken. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vormt daarop een uitzondering, maar in de komende jaren zullen veel uitkeringen aflopen. De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal uitkeringen per ministerie.

Ministerie	Aantal specifieke uitkeringen
Veiligheid en Justitie (VenJ)	2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	2
Infrastructuur en Milieu (I&M)	15
Economische Zaken (EZ)	6
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	5
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	4
Totaal	34

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk